

**UCHWAŁA Nr 1092/13  
z dnia 11 marca 2013 r.**

L.d. 3019/13

WPLYNEŁO	
URZĄD GMINY ŁOMŻA	
D A T A	13 MAR. 2013
Ilość zat. .... p-pis .....	

P. Z. Budowa  
1303 2013  
Wew

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
w składzie:**

Przewodniczący: Stanisław Srocki  
Członkowie: Bogusław Dębski  
Katarzyna Gawrońska  
Agnieszka Gerasimiuk  
Danuta Kubyliś  
Anna Ostrowska  
Aleksander Piszczatowski  
Dariusz Renczyński  
Joanna Salachna  
Marcin Tyniewicki  
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012 r., Poz. 1113) oraz art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

**po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Rady Gminy Łomża nr XXVII/139/13 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łomża na 2013 rok**

**p o s t a n a w i a :**

- wskazać, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem terminu określonego w art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz – mając na uwadze przepis art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – nie stwierdzać nieważności tej uchwały z powodu naruszenia terminu jej podjęcia.

**U z a s a d n i e n i e**

W dniu 12 lutego 2013 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku została przedłożona uchwała Nr XXVII/139/13 Rady Gminy Łomża z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łomża na 2013 rok. W dniu 14 lutego 2013 r. do organu nadzoru wpłynęła skarga na tę uchwałę grupy 7 radnych rady Gminy Łomża. Radni wniesli o „uchylenie” tej uchwały ze względu na jej podjęcie przez Radę Gminy z przekroczeniem kompetencji. Zdaniem skarżących, zgodnie z przepisami art. 239 i art. 240 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, organ stanowiący może uchwalić budżet tylko w terminie do 31 stycznia roku budżetowego, po tej dacie traci kompetencje

uchwałodawcze w tym zakresie. Mając na względzie wskazane okoliczności Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku poinformowała Radę Gminy Łomża o terminie posiedzenia Kolegium RIO, przedmiotem którego będzie badanie przedmiotowej uchwały. W wyniku badania nadzorczego, na posiedzeniu w dniu 11 marca 2013 r., na którym stawili się przedstawiciele gminy (Wójt Gminy - Jacek Nowakowski, Przewodnicząca Rady Gminy - Barbara Cychol oraz Skarbnik Gminy - Zofia Brokowska) Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Bezspornym jest, jak wynika z protokołu Nr XXVII/13 sesji Rady Gminy Łomża odbytej w dniu 25 stycznia i 5 lutego 2013 r., że uchwała budżetowa Gminy Łomża na 2013 rok została podjęta w dniu 5 lutego 2013 r., tj. po terminie wskazanym dyspozycją art. 239 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Termin ten został powtórzony w art. 240 ust. 1 ustawy, według którego do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 238 ust. 1. Jak zaś wynika z art. 240 ust. 3 omawianej ustawy, w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w terminie do dnia 31 stycznia roku budżetowego, regionalna izba obrachunkowa, w terminie do końca lutego roku budżetowego, ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, w przeciwieństwie do skarżących, że przywołane regulacje prawne nie przesądzają o nieważności uchwały budżetowej, która została podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego po 31 stycznia roku budżetowego oraz przed ustaleniem zastępczym budżetu przez regionalną izbę obrachunkową. Zdaniem Kolegium Izby, znaczenie terminów określonych przepisami art. 239 i art. 240 ustawy o finansach publicznych nie powinno być interpretowane w oderwaniu od regulacji określających pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego oraz podstawowych zasad prowadzenia przez nie gospodarki finansowej. Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przy czym zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego znajduje

też odzwierciedlenie w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), według którego samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Jak to natomiast wynika z postanowień art. 211 ustawy o finansach publicznych, podstawę prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego (w tym gminę) gospodarki finansowej w roku budżetowym jest uchwała budżetowa, której zasadniczym elementem jest budżet stanowiący roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Normę taką zawiera też art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej gminy. Wyłączna właściwość do podjęcia uchwały budżetowej należy do organu stanowiącego – w omawianym przypadku rady gminy, co wynika z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz przywołanego art. 239 ustawy o finansach publicznych. W kontekście tych zasadniczych regulacji prawnych Kolegium Izby podkreśla, że ustalenie zastępcze budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez regionalną izbę obrachunkową jest aktem nadzwyczajnym, którego istotą jest doprowadzenie do spełnienia wymogu aby gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego prowadzona była w oparciu o budżet, nie zaś o jego projekt przedkładany w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. To właśnie m.in. w celu przeprowadzenia procedury ustalenia budżetu, zdaniem Kolegium Izby, ustawodawca wskazał na termin 31 stycznia roku budżetowego, po którym izba obrachunkowa – w sytuacji nieuchwalenia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – winna podjąć działania zmierzające do ustalenia budżetu i koniec lutego roku budżetowego, do którego to terminu budżet powinien być przez izbę obrachunkową ustalony. W świetle przywołanych zasad Kolegium Izby podkreśla również, że żaden z przepisów art. 239 i art. 240 ustawy o finansach publicznych nie przewiduje jakichkolwiek sankcji niezachowania terminu, a w szczególności nie wskazuje wprost, iż po dniu 31 stycznia roku budżetowego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego traci definitywnie prawo do uchwalenia uchwały budżetowej, zważywszy przy tym, że taka utrata kompetencji w tym względzie mogłaby mieć wyłącznie charakter czasowy – obowiązywałaby do dnia ustalenia zastępczego budżetu przez regionalną izbę obrachunkową, zatem najdłużej przez miesiąc. Należy mieć również na względzie, że oprócz uchwały budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien podjąć uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (lub jej zmiany). Stosownie do art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych uchwała taka powinna być podjęta nie później niż uchwała budżetowa, zaś według art. 229 ustawy, wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie powinny być

zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Rada Gminy Łomża uchwaliła wieloletnią prognozę finansową Gminy na lata 2013-2016 na posiedzeniu w dniu 5 lutego 2013 (uchwała Nr XXVII/140/13), zachowując zgodność wartości tej prognozy z wartościami budżetu na 2013 rok, m.in. w zakresie planowanej na 2013 rok nadwyżki dochodów nad wydatkami, kwoty przychodów (pochodzącej z wolnych środków) oraz rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego wcześniej długu publicznego. W świetle tych okoliczności stwierdzić trzeba, że ewentualne ustalenie zastępcze budżetu Gminy Łomża przez Izbę Obrachunkową zmierzałoby do powielenia kwot z uchwały budżetowej, ponieważ przyjęty na 2013 rok przez Radę Gminy budżet nie zawiera kwot dochodów i wydatków innych niż związane z realizacją zadań własnych oraz zadań zleconych.

Jak stanowi art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Wynikająca z tego przepisu powinność miarkowania przez organ nadzoru wagi naruszenia prawa stwierdzonego w badanym akcie wpisuje się w zasadę wyrażoną w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, iż kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Mając na uwadze tę zasadę oraz przedstawione wyżej regulacje prawne w ocenie Kolegium Izby nie ma prawnych i racjonalnych powodów aby uznawać, iż uchwała budżetowa, wobec której można postawić jedynie formalny zarzut naruszenia prawa w zakresie terminu jej podjęcia, jest obarczona na tyle istotną wadą, że nie może stanowić podstawy do prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Dlatego postanowiło jak w sentencji.



Przewodniczący Kolegium

*Stanisław Srocki*  
Stanisław Srocki

Otrzymuje:  
Rada Gminy  
Łomża

Do wiadomości:  
Piotr Kłys  
ul.